

На правах рукописи

Гиниятуллина Лилия Накиповна

**Учредительный юридический процесс в
представительном органе муниципального образования
(по материалам Республики Татарстан)**

Специальность: 12.00.02 – конституционное право; муниципальное
право

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Казань – 2007 г.

Работа выполнена на кафедре конституционного права и прав человека Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Казанский государственный университет им. В.И. Ульянова-Ленина».

Научный руководитель: кандидат юридических наук, доцент
Хабибуллина Гульнара Рушановна

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
Филиппов Николай Кондратьевич

кандидат юридических наук
Курманов Мидхат Мазгутович

Ведущая организация: **Институт государственной службы
при Президенте Республики Татарстан**

Защита состоится « **15** » **февраля 2007** года в 12.00 часов на заседании диссертационного совета К.212.081.01 по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата юридических наук при Государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Казанский государственный университет им. В.И. Ульянова-Ленина» по адресу: 42008, г. Казань, ул. Кремлевская, 18, юридический факультет, ауд. 324.

С диссертацией можно ознакомиться в Научной библиотеке им. Н.И. Лобачевского Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Казанский государственный университет им. В.И. Ульянова-Ленина».

Автореферат разослан « 12 » января 2007 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета К.212.081.01,
кандидат юридических наук, доцент

Хабибуллина Г.Р.

Общая характеристика работы

Актуальность темы исследования. Конституция Российской Федерации 1993 г. и Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» особое внимание уделяют принципам развития системы местного самоуправления.

Так, самостоятельность местного самоуправления как один из конституционных принципов взаимоотношения данного института власти с государством предполагает, что местное самоуправление в пределах своих полномочий вправе решать вопросы местного значения, в т.ч. определять структуру своих органов и организацию их работы. Для этого органам местного самоуправления не требуется согласовывать свои решения с органами государственной власти равно как органы государственной власти не вправе ни отменять, ни приостанавливать их исполнение.

Не менее значимым конституционным принципом выступает многообразие организационных форм местного самоуправления. Согласно п.п.1,2 ст. 34 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» структуру органов местного самоуправления составляют представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольный орган муниципального образования и иные органы местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования; наличие в структуре органов местного самоуправления представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации (исполнительно-распорядительного) органа муниципального образования является обязательным.

Таким образом, федеральный законодатель, с одной стороны, закрепляет круг обязательных органов местного самоуправления, а с другой – не устанавливает их исчерпывающего перечня и тем самым не препятствует населению муниципальных образований в Российской Федерации самостоятельно определять их разновидности.

Большую роль в определении организационной структуры местного самоуправления играет не только население муниципальных образований, но и соответствующие представительные органы.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусматривает разнообразные виды учредительной юридической деятельности на территории муниципального образования с участием

соответствующего представительного органа: территориальное общественное самоуправление или самоорганизацию граждан по месту их жительства на части территории поселения для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения; принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений; определение порядка принятия решения о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий и учреждений; определение порядка участия муниципальных образований в организациях муниципального сотрудничества.

Наиболее исследованной из перечисленных видов учредительной деятельности, осуществляемым представительным органом муниципального образования, выступает разработка и принятие устава муниципального образования; все иные виды учредительных юридических процедур нуждаются в предварительном обобщении правотворческой и правоприменительной практики по субъектам Российской Федерации, а также в последующем теоретическом осмыслении.

Еще одним видом учредительной юридической деятельности, осуществляемым представительным органом муниципального образования и требующим глубокого теоретического исследования в связи с обновлением законодательства о местном самоуправлении в Российской Федерации, является внутренняя самоорганизация самого представительного органа, а также определение им порядка формирования, полномочий, срока полномочий, подотчетности, подконтрольности и иных вопросов организации и деятельности органов местного самоуправления, обладающих собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Как и принятие устава муниципального образования, данный вид учредительной юридической деятельности представительного органа муниципального образования охватывает весь период его функционирования, имеет первичный и определяющий характер для иных юридических процедур в названном органе местного самоуправления.

Наконец, об актуальности темы диссертационного исследования свидетельствует тот факт, что на сегодняшний день не существует устоявшегося мнения относительно понятия учредительного юридического процесса и его применения в науке муниципального права.

Степень научной разработанности темы характеризуется тем, что в науке муниципального права отсутствуют общепризнанные понятия и определения, которые касались бы учредительной юридической деятельности представительных органов муниципальных образований. Недостаточно также разработаны теоретические представления о видах и содержании учредительного юридического процесса в

представительных органах муниципальных образований. Названные аспекты в организации и деятельности этих органов впервые рассматриваются автором диссертационного исследования.

Вместе с тем в юридической литературе по теории права уже было высказано предложение о выделении учредительного юридического процесса как автономной правовой деятельности, специфической разновидности юридического процесса¹.

По названной проблеме автор использовал труды следующих отечественных правоведов по теории юридического процесса: Алексеева С.С., Баландина В.Н., Бахраха Д.Н., Горшенева В.М., Дюрягина И.Я., Калмыкова Ю.Х., Касумова Ф.З., Лазарева В.В., Ларина А.М., Лукьяновой Е.Г., Малько А.В., Марченко М.Н., Матузова Н.И., Мельникова Ю.И., Недбайло П.Е., Панова И.В., Павлушиной А.А., Протасова В.Н., Решетова Ю.С., Савицкого В.М., Сорокина В.Д., Сенякина И.Н., Строговича М.С., Тихомирова Ю.А., Черданцева А.Ф., Шагиевой Р.В. и других авторов.

Теоретическую основу исследования также составили труды ученых по вопросам конституционного и административного права: Авакьяна С.А., Алехина А.П., Баглая М.В., Васильева А.С., Васильева В.И., Кармолицкого А.А., Козлова Ю.М., Костюкова А.Н., Коренева А.П., Лазарева Б.М., Лунева Н.Е., Лукьяновой Е.А., Манохина В.М., Ноздрачева А.Р., Пискотина М.И., Петрова Г.Е., Петрова Ю.А., Старилова Ю.Н., Чиркина В.Е. и др.

Различным аспектам организации деятельности представительных и иных органов и должностных лиц местного самоуправления посвятили свои работы: Баранов В.М., Безуглов А.А., Булаков О.Н., Выдрин И.В., Гоголев П.В., Давыденко О.А., Дитятковский М.Ю., Кашо В.С., Князев С.Д., Кобзаненко В.А., Кокотов А.И., Костюков А.Н., Курманов М.М., Кузнецов А.А., Кутафин О.Е., Леонтенков А.В., Лопаткина С.Н., Лютфалиев Р.Г., Мирошниченко Е.В., Михалева Н.В., Навальный С.В., Нудненко Л.А., Пилипенко С.Г., Пылин В.В., Савронская О.Л., Сергеев А.А., Солонин А.Ю., Сорокин А.С., Сорокин С.П., Цуканов А.Н., Четвертакова Е.С., Шугрина Е.С. и другие.

Отдельные вопросы процессуальной деятельности представительных органов муниципальных образований в составе Республики Татарстан освещались в диссертационной работе Юсупова А.А. «Правовые основы процессуальной деятельности представительных органов местного самоуправления (по материалам Республики Татарстан».

¹ Горшенев В.М. О разновидностях юридического процесса // Актуальные проблемы юридического процесса в общенародном государстве. Ярославль, 1979. Вып. 1. – с. 4-7.

Цели и задачи исследования. Целью представленной работы является определение понятия, видов и содержания учредительного юридического процесса в представительных органах муниципальных образований.

Для достижения цели исследования потребовалось разрешить следующие задачи:

- сформулировать общее определение учредительного юридического процесса;
- дать определение учредительного юридического процесса в представительном органе муниципального образования;
- выявить общие и особенные черты учредительного юридического процесса в представительном органе муниципального образования;
- установить виды учредительного юридического процесса в представительном органе муниципального образования;
- определить содержание учредительного юридического процесса по формированию внутренней структуры представительного органа муниципального образования, отдельных муниципальных должностей, исполнительно-распорядительных, контрольных и иных органов местного самоуправления;
- проанализировать муниципальные правовые акты, регулирующие деятельность представительных органов муниципальных образований по формированию их внутренней структуры, отдельных муниципальных должностей, исполнительно-распорядительных, контрольных и иных органов местного самоуправления;
- осуществить сравнительно-правовой анализ развития федерального законодательства и законодательства Республики Татарстан, регулирующего порядок организации и деятельности представительных органов муниципальных образований; выявить пробелы и коллизии в действующем законодательстве Российской Федерации и Республики Татарстан; предложить практические рекомендации по их устранению и дальнейшему совершенствованию.

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие в процессе учредительной деятельности представительного органа муниципального образования по формированию собственной внутренней структуры, избранию (назначению) отдельных муниципальных должностей, исполнительно-распорядительных, контрольных и иных органов местного самоуправления.

Предметом исследования выступают нормы права, закрепляющие деятельность представительного органа муниципального образования по формированию своей внутренней структуры, избранию (назначению) отдельных муниципальных должностей, исполнительно-распорядительных, контрольных и иных органов местного самоуправления, содержащиеся в Конституции Российской Федерации, федеральных

законах и иных подзаконных нормативных правовых актах, Конституции, законах и иных нормативных правовых актах Республики Татарстан, правовых актах муниципальных образований в составе Республики Татарстан.

Методологическая основа исследования. В работе были использованы общенаучные и частные методы познания: конкретно-исторический, формально-юридический, сравнительно-правовой, системно-структурный и иные.

Нормативную базу исследования составили Конституция Российской Федерации, Европейская Хартия местного самоуправления, федеральные законы, указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, постановления Конституционного Суда Российской Федерации, Конституция, законы и нормативные правовые акты Республики Татарстан, уставы муниципальных образований, правовые акты представительных органов муниципальных образований в составе Республики Татарстан (регламенты, положения, постановления), а также практика их применения.

К нормативным источникам работы относятся модельные акты – Примерный модельный устав муниципального района, Примерный модельный устав городского поселения, Примерный модельный устав сельского поселения, разработанные и утвержденные Республиканским Советом по местному самоуправлению в Республике Татарстан в 2005 году.

Научная новизна исследования заключается в том, что в ней впервые обосновывается применение в науке муниципального права понятие «учредительный юридический процесс» и формулируется его определение. На основе анализа законодательных норм и норм муниципальных правовых актов выявляются особенности и содержание учредительного юридического процесса в представительном органе муниципального образования.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. В науке муниципального права должна получить свое признание и дальнейшее развитие концепция учредительной юридической деятельности (процесса) коллективных субъектов муниципального права на основе общей теории юридического процесса и его разновидностей.

2. Учредительная юридическая деятельность в муниципальном праве представляет собой самостоятельный вид процедурно-процессуальной деятельности уполномоченных субъектов, наделенных властными полномочиями по созданию, реорганизации и ликвидации органов и должностных лиц местного самоуправления, муниципальных предприятий и учреждений, иных субъектов муниципального права.

Одним из ведущих субъектов учредительной юридической деятельности является представительный орган муниципального образования.

3. Нормативно-правовое регулирование учредительного юридического процесса в системе местного самоуправления обеспечивается всеми источниками муниципального права, однако, наибольшее значение и основной объем составляют муниципальные правовые акты.

4. Учредительный юридический процесс в представительном органе муниципального образования имеет внутренний и внешний аспект выражения: внутренний – отражается в окончательном оформлении представительного органа как выборного коллегиального органа местного самоуправления и его вступлении в осуществление своих задач, функций и компетенции; внешний – в формировании и преобразовании структуры органов местного самоуправления, предусмотренных уставом муниципального образования и обладающих собственными полномочиями по решению вопросов местного значения, а также иных субъектов права.

5. Учредительный юридический процесс в представительном органе муниципального образования имеет свое назначение: обеспечивает организационную обособленность органов и должностных лиц местного самоуправления, иных субъектов права; реализацию принципа разделения властей на местном уровне; применение материально-правовых норм, закрепляющих полномочия представительного органа по вопросам внутренней самоорганизации, по созданию, реорганизации, ликвидации органов и должностных лиц местного самоуправления, иных субъектов права; применение процессуально-правовых норм, регулирующих порядок осуществления полномочий представительного органа по вопросам внутренней самоорганизации, по созданию, реорганизации и ликвидации органов и должностных лиц местного самоуправления, иных субъектов права; их дальнейшую систематизацию и кодификацию.

6. Учредительный юридический процесс в представительном органе муниципального образования имеет свои характерные черты, принципы, объем и содержание. Характерные черты учредительного юридического процесса предопределяются общими признаками, присущими представительному органу как органу местного самоуправления, и особенными признаками, присущими представительному органу как органу власти, избираемому населением, состоящему из депутатов (представителей), решающему ключевые вопросы местного значения; принципами учредительного юридического процесса выступают принципы организации и деятельности представительного органа муниципального образования; объем учредительного юридического процесса зависит от круга органов и должностных лиц

местного самоуправления, иных субъектов, образующих и преобразуемых представительным органом в соответствии с уставом муниципального образования; содержание учредительного юридического процесса составляют организационно-правовые средства, способы и методы создания, реорганизации и ликвидации внутренних подразделений представительного органа, органов и должностных лиц местного самоуправления, иных субъектов права.

7. Результаты учредительной юридической деятельности в представительном органе муниципального образования отражаются в нормативных и иных правовых актах представительного органа.

8. Учитывая современное состояние в правовом регулировании учредительного юридического процесса в представительном органе муниципального образования, автор выдвигает предложения по совершенствованию действующих федеральных законов и законов Республики Татарстан по вопросам местного самоуправления, принятию новых федеральных законов и муниципальных правовых актов.

Теоретическая и практическая значимость исследования обусловливается возможностью использования содержащихся в диссертации положений, выводов и предложений в решении проблем теоретического и прикладного характера, затрагивающих организацию и деятельность представительных и иных органов муниципальных образований.

Теоретическая значимость диссертационного исследования заключается в том, что сформулированные в нем положения и выводы развивают, дополняют и уточняют определенные разделы науки муниципального права.

Практическая значимость исследования заключается в том, что выработанные в диссертации положения, выводы и предложения могут быть использованы для: совершенствования законодательства (федерального, Республики Татарстан); в практической деятельности представительных органов муниципальных образований и иных органов местного самоуправления; в научно-исследовательской деятельности; в учебном процессе для преподавания курса муниципального права и спецкурсов по проблемам правового положения органов местного самоуправления.

Апробация работы. Диссертация выполнена на кафедре конституционного права и прав человека Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Казанский государственный университет им. В.И. Ульянова-Ленина», где произведено ее рецензирование и обсуждение. Отдельные положения и выводы, изложенные в диссертации, нашли свое отражение в опубликованных работах.

Предложения и выводы диссертации использовались при подготовке муниципальных правовых актов в муниципальных образованиях «город Нижнекамск» Нижнекамского муниципального района Республики Татарстан и «Нижнекамский муниципальный район» в составе Республики Татарстан.

Структура диссертационной работы. Она обусловлена целями и задачами настоящего исследования и включает в себя введение, две главы, объединяющие пять параграфов, заключение и список использованной литературы.

Основное содержание диссертационной работы

Во введении обосновываются актуальность и научная новизна темы диссертационного исследования. Обозначаются объект и предмет исследования, определяются цель и методологическая основа исследования, формулируются основные положения, выносимые на защиту, их практическая значимость. Освещаются степень научной разработанности темы, приводятся данные апробации и внедрения в практику полученных результатов, а также обосновывается структура диссертационного исследования.

Глава первая **«Понятие и нормативно-правовое регулирование учредительного юридического процесса в представительном органе муниципального образования»** посвящена теоретическим основам учредительной деятельности в представительных органах местного самоуправления.

В первом параграфе первой главы «Понятие учредительного юридического процесса» раскрывается содержание понятия «учредительный юридический процесс» и его место в юридическом процессе как комплексной системе.

Как отмечается в современной юридической литературе, общая теория права в том виде, как она сложилась на сегодняшний день, имеет один весьма ощутимый недостаток: мало изученным и осмысленным остается в ней такая обширная область правовых явлений, как процессуальное право. В этой связи представляется вполне обоснованным мнение В.Н. Протасова о том, что «общая теория права в ее нынешнем состоянии индифферентна к различиям материального и процессуального права при оценке правовых явлений и в большей степени ее можно считать "теорией материального права"»¹.

¹ Протасов В.Н. Основы общеправовой процессуальной теории. – М.: Юрид. лит., 1991. – С. 18.

Вместе с тем, практические вопросы, стоящие перед обществом и государством, настоятельно требуют устранения данного теоретического пробела. И в этом плане большую роль может сыграть теория юридического процесса.

Данная правовая конструкция органично сочетает в себе целый комплекс процедурно-процессуальных явлений, включая учредительный юридический процесс. Сложность его изучения заключается в том, что в теории права само понятие «юридический процесс» трактуется неоднозначно.

Многообразие подходов к определению юридического процесса Е.Г. Лукьянова сводит к пяти основным направлениям, существующим в современной юридической науке:

а) как юрисдикционную и иную охранительную деятельность органов правосудия, направленную на разрешение споров о праве и осуществление правового принуждения в рамках правосудия и в связи с ним;

б) как юрисдикционную и иную охранительную деятельность уполномоченных органов государства и иных субъектов;

в) как всю правоприменительную и правотворческую деятельность компетентных органов («организационные общественные отношения», складывающиеся в процессе правотворчества и правоприменения);

г) как процесс реализации материально-правовых норм безотносительно к формам такой реализации (в данном случае трудно определить границу между материальными и процессуальными явлениями в праве);

д) как любую юридическую деятельность государственных (и муниципальных – авт.) органов (правотворческую, правоприменительную, контрольную, учредительную, распорядительную)¹.

Несколько ранее В.М. Горшенев выделил следующие виды юридического процесса:

учредительный – это специфическая деятельность уполномоченных органов и должностных лиц по реализации норм материального права, устанавливающих их правомочия по формированию, ликвидации или преобразованию органов государства, должностных лиц и иных субъектов права;

правотворческий - это специфическая деятельность уполномоченных органов и должностных лиц, состоящая из системы действий по подготовке, утверждению и официальному оглашению нормативно-правовых актов;

правоприменительный (комплекс, который по своему объёму является доминирующим в системе юридического процесса) - это специфическая деятельность

¹ Лукьянова Е.Г. Теория процессуального права. – М.: Норма, 2003. – С.41-42.

уполномоченных органов и должностных лиц, по рассмотрению и разрешению самых различных индивидуальных дел, имеющих юридическое значение;

контрольный – это правовая форма деятельности государства, общественных организаций и должностных лиц, выражающаяся в совершении юридически значимых действий по наблюдению и проверке соответствия исполняемости и соблюдения подчинёнными субъектами нормативно-правовых предписаний и пресечении правонарушений¹.

Таким образом, понятие «учредительный юридический процесс» не отрицается теоретиками права, однако, его исследование, включая изучение проблемы правового регулирования учредительно-организационной деятельности, возможно лишь на базе общей доктрины юридического процесса².

Учредительный юридический процесс в этом плане представляется весьма показательным, поскольку здесь находит своё выражение диалектика материальной и процессуальной правовой деятельности органов публичной власти, выражающаяся **в единстве действий по реализации содержания и формы их полномочий** в ходе создания реорганизации и учреждения должностей иных субъектов права.

Характерной чертой учредительного процесса является также его неюрисдикционный характер, отмечаемый рядом исследователей в качестве так называемой «материальной процедуры».

Учредительной деятельностью в публично-правовой сфере призваны заниматься специальные субъекты: органы и должностные лица государственной власти и местного самоуправления, международные организации; открытым остается вопрос о признании субъектами учредительного юридического процесса иных коллективных субъектов права.

Учредительная юридическая деятельность связана с реализацией особых полномочий субъектами публичной власти, предоставленных им конституцией, законом, уставом или иным нормативным правовым актом для создания органов, учреждений и должностей, обеспечивающих государственное или муниципальное управление. Таким образом, без наделения субъектов публичной власти учредительными полномочиями невозможна сама учредительная процедурно-процессуальная деятельность, которая в

¹ Горшенев В.М. О разновидностях юридического процесса/Актуальные проблемы юридического процесса в общенародном государстве. Сборник научных трудов. Под ред. В.М.Горшенева. – Выпуск I. – Ярославль: ЯрГУ, 1979. – С.3-10; Теория юридического процесса: Учебное пособие/В.М.Горшенев, В.Г.Крупин, Ю.И.Мельников и др. Под общ. ред. В.М.Горшенева. – Харьков: Вища школа, 1985. – С.65-69.

² См.: Бахрах Д.Н. Юридический процесс и административное судопроизводство // Журнал российского права. - 2000. - № 9. - С.6-7.; Панова И.В. 1) Административно-юрисдикционный процесс. – Саратов: Изд. Сарат. ун-та, 1998; 2) Административный процесс в Российской Федерации: понятие, принципы, виды // Правоведение. - 2000. - № 2. - С.114-126; Тихомиров Ю.А. Концепция развития административного права и процесса // Государство и право. - 1998. - № 1. - С.5-14 и др.

противном случае превратилась бы в произвольный неконтролируемый порядок, определяемый властным субъектом по своему усмотрению. Очевидна необходимость фиксации подобного рода полномочий, а также результатов их реализации в нормативно-правовой или, в ряде случаев, индивидуально-правовой форме.

Будучи по своему содержанию и итогам юридической деятельностью, учредительный процесс немаловажен без специального правового регулирования всех его аспектов. Это регулирование, как известно, достигается с помощью процессуальных норм, которые закрепляют процессуальные формы, необходимые для существования материального права¹, и образуют в своей совокупности сферу процессуального права.

Процессуально-правовые нормы, регламентирующие учредительный юридический процесс, призваны определить его порядок в отношении формирования, реорганизации и ликвидации органов, учреждений и должностей, осуществляющих публично-правовые функции. При этом, как правило, устанавливаются процессуальные правила формирования органов, и их компетенция, что уже относится к материальным правовым положениям. Процессуально-правовые нормы, таким образом, служат своего рода необходимыми «посредниками» при совершении тех или иных правовых действий.

Таким образом, учредительный юридический процесс представляет собой сложное материально-процессуальное образование, базирующееся на взаимодействии материальных и процессуальных правовых норм и соответствующих им правоотношений, являющихся результатом правового регулирования, складывающихся в определённой последовательности, направленных на формирование, ликвидацию или преобразование органов, учреждений, должностных лиц и иных субъектов права, и выступающих в качестве особого нормативного порядка осуществления властной управленческой деятельности по осуществлению (реализации) соответствующих правовых норм.

Во втором параграфе первой главы «Нормативно-правовое регулирование учредительного юридического процесса в представительном органе муниципального образования» рассматриваются источники права, регулирующие учредительную деятельность в представительном органе муниципального образования.

Автором отмечается, что успешное решение многих теоретических, правотворческих и правоприменительных проблем во многом зависит от определения круга и характера значимости источников (форм) права, их содержания и структуры, места в правовой системе государства, их системно-иерархического подчинения.

Правовое регулирование учредительного процесса представительных органов местного самоуправления должно основываться на системе источников, регулирующих

¹ Комаров С.А. Общая теория государства и права: Учебник. 7-е изд. – СПб.: Питер, 2004. – С.315.

специфические общественные отношения в сфере существования и функционирования органов и должностных лиц местного самоуправления, а также регламентирующих специфику, характерные черты данного рода публичной власти.

Общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации. Общепризнанные принципы и нормы международного права определяют содержание и применение соответствующих правовых норм государства, составляя органичную часть внутригосударственного права.

Основным международным документом в области местного самоуправления является Европейская хартия местного самоуправления (была принята в Страсбурге 15 октября 1985 г.). Концептуальным положением, относящимся к внутренней учредительной деятельности, является п.1 ст.6 Хартии: «Без ущерба для более общих законодательных положений местные органы власти должны иметь возможность сами определять свои внутренние административные структуры с тем, чтобы они отвечали местным потребностям и обеспечивали эффективное управление».

Безусловно, международно-правовая норма имеет общий характер. Однако её всё же следует рассматривать в качестве *принципа организации учредительного юридического процесса* в системе местного самоуправления.

Конституция Российской Федерации закрепляет признанное международным сообществом право на местное самоуправление и его независимость от органов государственной власти (ст.12), содержит общие нормы о самостоятельном формировании населением органов и должностных лиц местного самоуправления (ч.2 ст.130; ст. 131).

Вместе с тем, в связи со спецификой Конституции как Основного Закона, в ней нет детализации правового статуса конкретных органов и должностных лиц местного самоуправления; Конституция регулирует только общие, наиболее существенные стороны института местного самоуправления, оставляя иные элементы в сфере регулирования обычного отраслевого законодательства. Это подчёркивает положение о том, что действующий Основной Закон страны имеет многоцелевой и многофункциональный характер, содержит основополагающие направления стратегии развития законодательства.

Правовые нормы, содержащие общие положения учредительного характера, содержатся также и в **конституциях (уставах) субъектов Российской Федерации**, например, в **Конституции Республики Татарстан**, в статьях которой содержатся аналогичные общероссийским положения (ст. ст. 116, 117 Конституции РТ).

Некоторые вопросы организации и деятельности органов местного самоуправления находят своё отражение в отдельных федеральных конституционных законах. Так, Федеральный конституционный закон от 25 марта 2004 №1-ФКЗ «Об образовании в

составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа» предусматривает сохранение системы органов местного самоуправления и их наименования и статуса, а также содержит условие об учёте местных особенностей при организации местного самоуправления на территории Пермского края (в том числе и учреждения органов местного самоуправления) - с учётом особого статуса Коми-Пермяцкого округа.

Федеральные законы. Данный вид источников занимает центральное место по значимости, объёму и содержанию регламентируемых вопросов в области муниципального права. Наиважнейшим среди них выступает Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с последующими изменениями и дополнениями), который по праву может считаться национальной «хартией муниципального права». Он содержит нормы межотраслевого значения, закрепляющие основные начала и систему муниципального законодательства, правовой статус органов и плюс субъектов муниципального права, основы процессуальной деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления и т.д.

Общие положения о формировании органов и должностных лиц местного самоуправления также содержатся в отдельных статьях названного Федерального закона: в ст. ст. 35 - 39, посвященных представительным органам; главам муниципальных образований; местной администрации; контрольным органам; избирательным комиссиям муниципальных образований.

К числу Федеральных законов, содержащих отдельные нормы, относительно муниципального учредительного процесса, могут быть отнесены: Федеральный закон от 8 января 1998 г. № 8-ФЗ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» (ред. От 25 июля 2002 г.), а также Федеральный закон от 26 ноября 1996 № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» (в ред. от 26 июня 1998 г.) и некоторые другие.

Среди законодательных нормативных актов, определяющих место и содержание учредительного юридического процесса, действующих на территории Российской Федерации, особо следует выделить **законы субъектов Российской Федерации в области местного самоуправления.**

Интенсивность развития регионального законодательства в области местного самоуправления неодинакова в различных субъектах Российской Федерации, однако,

наиболее значимые положения продемонстрированы автором на примере Республики Татарстан¹.

Подзаконные нормативные правовые акты. Среди источников муниципального права данного уровня, прежде всего, необходимо назвать указы Президента Российской Федерации и постановления Правительства Российской Федерации.

В настоящее время указы Президента и постановления Правительства Российской Федерации уже не рассматриваются как форма восполнения пробелов в законодательстве, а относятся к собственно определённой для них сфере обеспечения реализации норм федеральных законов.

В качестве примера данного вида источника в структуре нормативно-правового регулирования учредительного процесса в системе местного самоуправления можно привести Указ Президента РФ от 3 июня 1996 г. № 802 «О поэтапном формировании муниципальных органов охраны общественного порядка»², в котором устанавливаются организационные, правовые и материальные условия для поэтапного формирования муниципальных органов охраны общественного порядка в соответствии с законодательством Российской Федерации и соответствующего субъекта Российской Федерации, а также необходимость предусматривать в уставах муниципальных образований выборность населением руководителей муниципальных органов охраны общественного порядка.

Нормативные правовые акты органов местного самоуправления в системе правового регулирования муниципального учредительного юридического процесса занимают наиболее значительный объём как по своему количественному измерению, так и в отношении регламентации содержания учредительной процессуальной деятельности.

В наиболее общем виде основные направления процессуальной деятельности можно определить следующим образом: нормотворческая процессуальная деятельность; определение порядка формирования и организации деятельности органов и должностных лиц; регламентация муниципальных выборов; процедурные вопросы осуществления делегированных полномочий.

¹ См.: Курманов М.М. Представительные органы государственной власти субъектов РФ в законодательном процессе // Федерализм. – 2004. – №1. – С.143-160; Сергеев А.А., Скрынников Б.М. Законы субъектов РФ в системе правовых основ местного самоуправления // Журнал российского права. – 1999. – № 9. – С. 69-77; Колюшин Е.И. Проблемы концепции местного самоуправления // Местное самоуправление в Российской Федерации: политика, практика, право: Материалы семинаров / Под ред. С. Рыженкова. – М.: Московский общественный научный фонд, ИГПИ, 1998. – С.34-37.

² СЗ РФ. – 1996. – № 23. – Ст. 2755.

Следует отметить, что каждое муниципальное образование вправе дополнить перечень принимаемых правовых актов или конкретизировать их форму. Так, в Уставе г. Казани¹ мы находим постановления представительного органа, принятые в порядке народной правотворческой инициативы, принятые в форме решения (нормативные правовые акты), заявления (акты, не носящие нормативного характера, но относящиеся к вопросам работы Казанской городской Думы), обращения (акты, содержащие предложения, рекомендации, призывы), декларации (акты, формулирующие общие принципы, пожелания и цели), протокольные решения, которые не оформляются в виде вышеуказанных документов (процедура голосования, избрание председательствующего, вопросы о продлении времени заседания и выступления, о внесении изменений в порядок рассмотрения вопросов и др.).

Как следует из сложившейся практики, наиболее важная роль в муниципальном учредительном процессе принадлежит именно представительным органам местного самоуправления. Здесь наиболее важными актами являются уставы, а также регламенты представительных органов муниципальных образований.

Судебный прецедент. Судебный прецедент сложно однозначно назвать источником права в контексте традиционного подхода к системе российского права.

В настоящее время судебная практика в области муниципального права современной России находится в стадии формирования. Среди специальных актов, принятых высшими судебными инстанциями по вопросам, касающимся правового положения и деятельности органов местного самоуправления, в том числе и касающихся учредительной деятельности, можно назвать:

- Постановление Конституционного Суда РФ от 16 октября 1997 г. № 14-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 49 Федерального закона от 28 августа 1995 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;
- Постановление Конституционного Суда РФ от 30 мая 1996 г. № 13-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 58 и пункта 2 статьи 59 Федерального закона от 28 августа 1995 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изменениями от 22 апреля 1996 года).

¹ Решение Казанской городской Думы «О внесении изменений и дополнений в Устав муниципального образования горда Казани» от 8 июня 2006 № 5-9 // «Казанские ведомости». – 2006. – 23 июня (№136).

Наличие в качестве источника права судебного прецедента являлось бы существенной дополнительной формой контроля за деятельностью органов местного самоуправления, способствовала бы развитию муниципального права.

К наименее распространённым источникам муниципального права относятся **нормативные договоры и правовые обычаи.**

На базе нормативно-договорного регулирования строятся отношения автономных по отношению друг к другу субъектов, не имеющих возможности определять волю друг друга и в силу этого обстоятельства вынужденных приходить к соглашению относительно содержания нормативного установления, имеющего обязательную силу, как для самих договаривающихся сторон, так и для подвластных им субъектов. Таким образом договор может выступить вполне эффективным источником регулирования отдельных отношений в сфере муниципального управления, но необходима и нормативно-правовое основание для его применения.

Что касается правовых обычаев, то в условиях возрождённого после длительного забвения муниципального управления в Российской Федерации говорить о каких-либо сложившихся в результате длительного единообразного применения общепринятых (фактических) правил поведения, за которыми признаётся юридическая сила и которые санкционированы государством пока не приходится. Их появление можно предположить в отдаленной перспективе.

Таким образом, можно сделать вывод об определённой правовой пробельности в системе правового регулирования учредительного юридического процесса представительных органов муниципального образования, наличии лишь общих положений на уровне законодательного регулирования, причём, нормы законов, давая общее направление регламентации учредительного процесса, не внедряются в компетенцию самостоятельных в этом отношении представительных органов, а на уровне муниципальных правовых актов наблюдается определённый дефицит конкретных правовых положений, регламентирующих процесс создания, реорганизации и ликвидации органов и должностных лиц местного самоуправления, иных субъектов права. На наш взгляд, восполнение пробелов правового регулирования в спорных ситуациях определённой степени возможно в ходе правоприменительной практики, и, в особенности, - судебной, поскольку она является наиболее объективной, ориентированной на общие принципы права, и процессуально-определённой, к тому же позволяет поставить разнообразные учредительные отношения под судебный контроль.

Глава вторая «Содержание учредительного юридического процесса в представительном органе муниципального образования» посвящается характеристике

правовых процедур по созданию, реорганизации и ликвидации внутренних органов (подразделений) представительного органа, иных органов и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставом муниципального образования и обладающих собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

В первом параграфе «Юридические процедуры по формированию внутренних подразделений представительного органа муниципального образования» рассматривается динамика в законодательном и муниципально-правовом регулировании порядка образования внутренних звеньев в представительных органах муниципальных образований в составе Республики Татарстан.

Автор отмечает, что учредительные юридические процедуры в представительном органе муниципального образования имеют особенности, которые, во-первых, предопределяются спецификой местного самоуправления как общественно-политического явления и, во-вторых, общими и особенными признаками представительного органа.

В частности, органы государственной власти не вправе вмешиваться в правовые процедуры конституирования представительного органа муниципального образования; учредительная деятельность представительного органа регламентируется преимущественно муниципальными правовыми актами; полномочия учредительного характера составляют часть исключительной компетенции представительного органа, которая не может быть делегирована другим субъектам муниципальных правоотношений; учредительная юридическая деятельность обеспечивает представительному органу особое место среди иных органов и должностных лиц местного самоуправления и некоторые другие.

Особое место в учредительной юридической деятельности представительного органа муниципального образования занимают правовые процедуры, обеспечивающие его конституирование. Часть этих процедур, с одной стороны, составляет процесс организации и проведения выборов в представительный орган муниципального образования, а другая часть – способствует завершению оформления представительного органа как органа местного самоуправления.

Таким образом, под конституированием представительного органа муниципального образования следует понимать совокупность юридических процедур, обеспечивающих его оформление как выборного коллегиального органа местного самоуправления и вступление в осуществление своих задач и компетенции.

Субъекты Российской Федерации имеют различный опыт в конституировании представительных органов муниципальных образований.

Так, в Республике Татарстан выделяются два основных этапа в регулировании порядка внутренней самореализации представительных органов муниципальных образований.

В период действия Закона Российской Федерации от 6 июня 1991 г. № 1550-1 «О местном самоуправлении в Российской Федерации» и Федерального Закона от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹ в Республике Татарстан наряду с местными органами государственной власти действовали органы местного самоуправления в городах районного подчинения, рабочих поселках и сельских поселениях с численностью населения свыше 500 человек, а также в сельских поселениях с численностью населения 500 человек.

Структура представительного органа местного самоуправления (совета, комитета) устанавливалась Постановлением Президиума Государственного Совета Республики Татарстан от 25 января 1995 г. № 2315-ХП «О Временном Примерном уставе местного самоуправления в Республике Татарстан» и включала в себя главу местного самоуправления и его заместителя (исполнительного секретаря), избираемых представительным органом местного самоуправления, комиссии и рабочие группы в составе депутатов и представителей трудовых коллективов, общественных организаций, специалистов, научных работников и отдельных граждан.

Значительным недостатком законодательства Республики Татарстан и уставов муниципальных образований того периода выступало то, что они не устанавливали большинства юридических процедур ответственности представительного органа местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления по тем основаниям, которые в них закреплялись. Исключение составляла процедура юридической ответственности указанных субъектов перед местным населением в форме проведения схода (собрания) граждан или путем проведения местного референдума.

В период действия Федерального Закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и Закона Республики Татарстан от 28 июня 2004 года № 45-З РТ «О местном самоуправлении в Республике Татарстан» внутренняя структура представительных органов муниципальных

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 49. Ст. 5500.

образований заметно усложнилась и приобрела типичный характер. Немалую роль в этом явлении сыграли модельные акты, разработанные и принятые Республиканским Советом по местному самоуправлению в 2005 году: Примерный (модельный) устав муниципального района, Примерный (модельный) устав городского округа (поселения), Примерный (модельный) устав сельского поселения.

В настоящее время различают следующие юридические процедуры по самоорганизации представительного органа муниципального образования в Республике Татарстан:

а) избранию и досрочному прекращению полномочий руководящих звеньев представительного органа – председателя, заместителей председателя, президиума;

б) избранию, реорганизации и ликвидации функционально-отраслевых подразделений – постоянных и временных комитетов и комиссий представительного органа;

в) образованию, реорганизации и упразднению вспомогательных звеньев – рабочих, экспертных и иных совещательных групп в составе депутатов, представителей местной администрации, специалистов, экспертов, жителей муниципальных образований;

г) образованию и преобразованию постоянных и временных депутатских групп, клубов и иных добровольных депутатских объединений в рамках представительного органа данного муниципального образования;

д) формированию аппарата представительного органа.

Поскольку в муниципальных районах Республики Татарстан представительные органы состоят из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений, то соответствующие юридические процедуры в представительных органах поселений также составляют часть учредительного юридического процесса в рассматриваемых органах власти.

Во втором параграфе второй главы «Юридические процедуры по формированию должностных лиц местного самоуправления в представительном органе муниципального образования» проанализировано понятие должностного лица местного самоуправления, рассмотрены проблемные вопросы, связанные с содержанием его правового положения на основе федерального законодательства, законов Республики Татарстан и муниципальных правовых актов.

Вопросы, связанные с понятием и правовым статусом должностных лиц местного самоуправления, являются в правовой науке дискуссионными. Поскольку решение многих

практических проблем лежит в области теории муниципального права, представляется целесообразным разграничение анализируемого понятия со смежными правовыми категориями, такими как: «муниципальные должности», «муниципальный служащий», «выборное должностное лицо органа местного самоуправления», «выборное должностное лицо местного самоуправления».

Исходя из действующего федерального законодательства, муниципальные должности можно подразделить на два вида:

1) выборные муниципальные должности, замещаемые в результате муниципальных выборов (депутаты, члены выборного органа местного самоуправления, выборные должностные лица местного самоуправления), а также замещаемые на основании решений представительного или иного выборного органа местного самоуправления в отношении лиц, избранных в состав указанных органов в результате муниципальных выборов;

2) муниципальные должности, замещаемые путем заключения трудового договора.

Помимо процедуры формирования должности главы муниципального образования, его заместителей и главы местной администрации представительным органом местного самоуправления анализируется процедура формирования собственного аппарата представительного органа муниципального образования.

Так, в ряде муниципальных районов в составе Республики Татарстан их Устами предусмотрена процедура назначения представительным органом муниципального образования не только главы местной администрации (руководителя исполнительного комитета района), но и начальника департамента по бюджету и финансам, начальника управления земельных и имущественных отношений, а также процедура принятия их отставки.

Юридические процедуры по формированию муниципальных должностей и досрочному прекращению полномочий должностных лиц местного самоуправления в представительном органе муниципального образования, как показал анализ нормативных правовых актов разных уровней, в целом предполагает унифицированный подход. Исключение составляет процедура формирования аппарата представительного органа муниципального района, а также существует ряд особенностей в представительных органах поселений и представительных органах муниципальных районов. Различие юридических процедур связано с ролью, которую играет в них глава муниципального образования (он либо сам возглавляет местную администрацию, либо председательствует в представительном органе); а также порядком занятия должности главы администрации – во втором случае глава администрации назначается по контракту.

Проведенный анализ названных юридических процедур в представительном органе местного муниципального образования позволил сформулировать ряд практических рекомендаций по их совершенствованию.

В третьем параграфе второй главы «Юридические процедуры в представительном органе по формированию исполнительно-распорядительных, контрольных и иных органов местного самоуправления» анализируются соответствующие правовые процедуры, предусмотренные уставом и иными муниципальными правовыми актами в районах, городских округах (поселениях) и сельских поселениях Республики Татарстан на основе Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

В отношении порядка формирования исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления существует определенная последовательность учредительных юридических процедур, которая выражается в первичности формирования должности главы местной администрации (в Республике Татарстан – это руководитель исполнительного комитета) по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение указанной должности на срок полномочий, определяемым уставом муниципального образования, и вторичности утверждения структуры местной администрации (в Республике Татарстан – это исполнительный комитет). Дополнительно, решением представительного органа местная администрация наделяется статусом юридического лица, а его глава – правом на государственную регистрацию местной администрации.

Однако учредительные полномочия представительного органа муниципального образования в вопросах конституирования местной администрации как органа местного самоуправления являются ограниченными в силу действия принципа разделения властей на уровне административно-территориальных единиц в субъектах Российской Федерации. Данный принцип предопределяет право местной администрации разрабатывать и представлять на утверждение представительного органа муниципального образования устройство исполнительной власти на местах.

Порядок проведения конкурса на замещение должности главы местной администрации, устанавливаемый представительным органом муниципального образования, определение им общего числа членов конкурсной комиссии в муниципальном образовании, а также назначение представительным органом всех членов (в сельском поселении) или 2/3 членов конкурсной комиссии (в муниципальном районе,

городском округе), назначение по результатам конкурса главы администрации в совокупности составляют юридическую процедуру формирования названной должности в представительном органе муниципального образования.

Представительный орган муниципального образования участвует в юридической процедуре расторжения контракта с главой местной администрации в связи с нарушением условий контракта в части, касающейся решения вопросов местного значения.

В том случае, если представительный орган формирует контрольный орган муниципального образования (в Республике Татарстан – это контрольно-счетные палаты, контрольно-ревизионные, ревизионные комиссии), то конституирующими правовыми процедурами в нем выступают утверждение руководителя контрольного органа и избрания его основного состава.

Представительный орган муниципального образования участвует в процедуре освобождения от должности руководителя контрольного органа и членов основного состава.

Кроме того, представительный орган муниципального образования наделяется иными полномочиями учредительного характера: вправе утверждать положение о контрольном органе; предусматривать в бюджете муниципального образования отдельной строкой расход на обеспечение его деятельности; обсуждать результаты проверок и определять порядок их опубликования (обнародование).

Участие представительного органа муниципального образования в юридической процедуре конституирования избирательных комиссий включают в себя принятие решения о её создании и наделении статусом юридического лица, процедуру назначения части состава муниципальной избирательной комиссии в соответствии с Федеральным законом от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и законами субъектов Российской Федерации.

Представительный орган муниципального образования вправе инициировать правовую процедуру расформирования избирательной комиссии муниципального образования и участвовать в процедуре согласования с Избирательной комиссией субъекта Российской Федерации (в Республике Татарстан – это Центральная избирательная комиссия) вопроса передачи о передаче (возложении) полномочий территориальной избирательной комиссии на избирательную комиссию муниципального образования.

Исключение составляют: процедура избрания председателя муниципальной избирательной комиссии, а также образование временной избирательной комиссии муниципального образования в период проведения избирательной кампании.

В отношении избирательной комиссии представительный орган муниципального образования обладает рядом полномочий учредительного характера: утверждает положение о статусе избирательной комиссии; определяет порядок ее финансирования; устанавливает порядок замещения работниками аппарата избирательной комиссии должностей муниципальной службы.

К иным постоянно действующим органам местного самоуправления устава муниципальных образований в Республике Татарстан относят финансово-бюджетные палаты, палаты общественных и земельных отношений преимущественно в муниципальных районах и городских поселениях. Представительные органы муниципальных образований вправе лишь назначать председателей указанных палат, утверждать соответствующие положения об их статусе и предусматривать в бюджете муниципального образования расходы по обеспечению их деятельности.

В заключении диссертации подводятся исследования и формулируются выводы и перспективы дальнейшей разработки данной темы.

По теме диссертационного исследования автором опубликованы следующие работы:

работы, опубликованные в изданиях, рецензируемых ВАК:

1. Гиниятуллина Л.Н. К вопросу о внешних признаках представительных органов муниципальных образований /Л.Н. Гиниятуллина // Вестник Оренбургского государственного университета. – Оренбург: ИПК ГОУ ОГУ. - 2006, № 12. Декабрь.- Приложение № 3. – С. 24-28.

работы, опубликованные в иных изданиях:

1. Гиниятуллина Л.Н. Характерные черты учредительного юридического процесса в представительном органе муниципального образования /Л.Г. Гиниятуллина // Право: теория и практика. 2006. № 14. – С. 54-56.

2. Гиниятуллина Л.Н. Муниципальные должности, формируемые представительным органом местного самоуправления / Л.Н. Гиниятуллина // Право и жизнь. 2006. № 6/41. – С. 35-36.

